

# VU Research Portal

## In de verte gloort het lokale (en transnationale)

Trommel, W.A.

### ***published in***

Beleid en Maatschappij  
2013

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Trommel, W. A. (2013). In de verte gloort het lokale (en transnationale). *Beleid en Maatschappij*, 40(2), 221-226.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# In de verte gloort het lokale (en transnationale)

Willem Trommel\*

## Er is meer aan de hand

In zijn doorwrochte beschouwing schetst Jurre van der Berg een overtuigend beeld van wat decentralisatie van beleid vermag in de context van de decentrale eenheidsstaat: al met al niet erg veel. Of preciezer gezegd, dikwijls worden juist de centralistische tendenties versterkt en komt er van een werkelijke 'lokalisering' bitter weinig terecht. Van der Berg beroept zich in zijn argumentatie op onderzoek waaraan ik zelf een steentje heb bijgedragen en waaruit inderdaad de volgende conclusie werd getrokken: diversiteit in lokale zorglandschappen is ondanks stevig decentralisatiebeleid nog nauwelijks waarneembaar (Bannink, Bosselaar & Trommel, 2013). Ook ben ik geneigd mee te gaan met Van der Bergs verklaring. Het mechaniek van de decentrale eenheidsstaat brengt ons steeds weer terug bij de hegemonie van centrale regie, conform de logica van een zogenaamde decentralisatieparadox. Niettemin zou ik daar een ander verklarend element aan toe willen voegen, de politiek van gulzig bestuur (Trommel, 2009). Juist dit element maakt het mogelijk alsnog met Van der Berg in debat te gaan.

Gulzig bestuur heb ik elders getypeerd als een pathologische reactie op het verlies van maatschappelijke maakbaarheid. Nationale verzorgingsstaten hebben nadrukkelijk met dit verlies te kampen, enerzijds omdat sociaaleconomische interdependenties steeds sterker een wereldomspannend karakter aannemen, anderzijds omdat de implicaties daarvan per stad of regio sterk kunnen verschillen. Saskia Sassen (2008) spreekt van een zich ontwikkelende *global-local axis*, die de relevantie van nationale beleidsinterventies gestaag doet afbrokkelen. Bestuurlijke gulzigheid is in dit perspectief een nationale strijd om lijfsbehoud, en decentralisatie een middel dat daaraan moet bijdragen. Decentralisatie duidt dan op mobilisatie van bestuurlijke hulptroepen die een stringent en eenzijdig, op nationale welvaart gericht activeringsbeleid moeten steunen. Als dit beeld klopt, is er meer aan de hand dan alleen een decentralisatieparadox. Gulzig bestuur verklaart enerzijds waarom het lokale vooralsnog in de ban van het centrale blijft, maar is anderzijds ook een signaal en wegbereider van ingrijpende sociale veranderingen, die juist wel eens het einde van de slingerbeweging tussen centraal en decentraal zouden kunnen inluiden. Zou het bijvoorbeeld kunnen zijn dat achter sommige vormen van decentralisatie een ontluikende reactie op globalisering schuilgaat? Of een poging te ontsnappen aan de falende instituties van de nationale verzorgingsstaat? Is lokalisering van beleid misschien zelfs een voorbode van staatsverval?

\* Willem Trommel is hoogleraar beleids- en bestuurswetenschap aan de Vrije Universiteit Amsterdam, w.a.trommel@vu.nl.

In deze bijdrage zal ik proberen aannemelijk te maken dat er inderdaad iets wezenlijks aan de horizon gloort, al is dat nog niet altijd even waarneembaar. Eerst laat ik zien dat 'lokale beleidspraktijken' kunnen worden begrepen als een respons op toenemende fricties tussen 'oude instituties' en 'nieuwe sociale dynamiek'. Vervolgens zal ik betogen dat sommige van deze praktijken zich afspeelen in een wereld van zogenaamde 'crafting communities'. Hieronder versta ik gemeenschappen van 'sociale ambachtslieden' die zich toeleggen op het smeden van verbindingen tussen de oude institutionele orde en de actuele sociale dynamiek (Trommel, 2012). Deze gemeenschappen liggen aan de basis van nieuwe, sociaalpolitieke constellaties die aan zowel lokale als transnationale kwesties meer recht kunnen doen.

### Lokale praktijken in meervoud

De institutionele inrichting van de verzorgingsstaat heeft de afgelopen decennia ingrijpende veranderingen ondergaan. Hieraan ten grondslag ligt een zoektocht naar houdbaarheid en doelmatigheid, maar evengoed een streven naar een betere afstemming tussen de institutionele logica en het geïndividualiseerde en dynamische karakter van het (laat)moderne samenleven. In dit kader zijn publieke instellingen – zorg, zekerheid, wonen, onderwijs – verzelfstandigd en in voorkomende gevallen in een marktcontext geplaatst. In dit kader zijn ook nieuwe verantwoordelijkheden aan gemeenten toebedeeld, eerst op terreinen als bijstand en maatschappelijke ondersteuning en heel binnenkort ook ten aanzien van jeugdzorg en arbeid voor mensen met beperkingen (de 'participatiewet'). Gaandeweg is uit deze institutionele herzieningen een nieuw speelveld van actoren geboren, dat zich in wisselende constellaties bezighoudt met het maken en uitvoeren van lokaal sociaal beleid.

Het is waar dat deze praktijken in hoge mate overschaduwd worden door nationale doelstellingen, zeker wanneer ze vergezeld gaan van sturingsmethodieken uit de school van het 'nieuw publiek management'. Jan en Alleman – van burger tot woningcorporatie, van gemeente tot universiteit – wordt in dat licht aangesproken als werktuig van de staat. Dit is een van de (gulzige) manieren om discrepanties tussen een verouderde institutionele moderniteit en nieuwe sociale dynamiek te beheersen: herschik de instituties zo, dat ze de sociale realiteit naar hun hand zetten.

Toch ontstaan eveneens praktijken die hieraan lijken te ontsnappen. Zoals ook Van der Berg aangeeft, heeft de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) impulsen gegeven aan een opkomende *couleur locale* in sociaal beleid (zie ook Van der Veer, 2013). Ik kom hier nog op terug, maar sta nu eerst stil bij een aantal andere lokale praktijken die zich op een nog veel radicalere wijze lijken te onttrekken aan de hegemonie van nationaal beleid. Zo kan worden gewezen op een snelle groei van zogenaamde 'vrijwillige associaties' in de zorg. Dit zijn veelal kleinschalige, maar soms ook rap uitdijende sociale verbanden van (oudere) burgers die hun eigen zorg beogen te regelen (voor een overzicht: Van Oosterhout & Boekholdt, 2013). Niet alleen in Nederland is deze trend waarneembaar, in Duitsland

bestaan zo'n 400 *Seniorenengenossenschaften* (Köstler & Schulz-Nieswandt, 2010), en Engeland kent zogenaamde LETS (*Local Exchange Trading Systems*; Panther, 2012), die zich op een breed terrein van dienstverlening bewegen.

Hoe nu dergelijke initiatieven te duiden? Wat we hier waarnemen, is een sociale dynamiek die zich probeert te bevrijden van de knellende banden van oude institutionele kaders. Angst voor de teloorgang van nationale arrangementen, maar ook behoefte aan saamhorigheid met 'zielsverwanten' geven aanleiding om *gated communities* met een sociaal oogmerk te bouwen. Toen Abram de Swaan (1988) zijn magnum opus over de 'verstatelijking van de zorg' schreef, wees hij er in een column al eens op dat dit op langere termijn de tegenreactie zou kunnen zijn: er zouden 'zorgcongregaties' ontstaan die kleinschaligheid verkiezen boven de anonimiteit van nationale stelsels. Vanuit het werk van Castells (1996) en Sassen (2008) zou bovendien kunnen worden beargumenteerd dat deze initiatieven uitdrukking geven aan de behoefte aan 'eigenheid' in een wereld die in hoog tempo lokale identiteiten doet afbrokkelen. Onlangs formuleerde de Belgische literator Erwin Mortier in een fraaie beschouwing bittere kritiek op dit herlevend 'lokalisme': 'Steeds verder vallen we terug op een weerloos "zelf", op de wanhopige "productie van zingeving en identiteit: mijn wijk, mijn gemeenschap", in de woorden van socioloog Manuël Castells, "mijn stad, mijn school, mijn boom, mijn rivier, mijn strand, mijn kerk, mijn rust, mijn omgeving", waar steeds minder anders-zijn in past, tenzij het zich aanpast' (Mortier, 2013).

Aldus lijkt een duivels dilemma aan de orde. Lokale praktijken worden ofwel ondergeschikt gemaakt aan een nationaal streven naar lijfsbehoud, ofwel gedwongen tot een radicale exit-optie. Economisch nationalisme versus bangig cultureel lokalisme. Met dit dilemma kan de decentrale eenheidsstaat nog wel een tijdje voort, maar de interessante vraag lijkt me of er een 'derde weg' bestaat. Dit zou theoretisch dan een weg moeten zijn die verbinding maakt tussen de oude institutionele orde en de nieuwe sociale dynamiek. Een voorbeeld daarvan zou het 'compensatiebeginsel' in de Wmo kunnen zijn. Dit beginsel legt vast dat burgers lokaal moeten worden ondersteund als ze onvoldoende in staat zijn maatschappelijk te participeren, maar het schrijft niet voor hoe dat moet en het maakt een eind aan een nauwkeurig gedefinieerd recht op specifieke voorzieningen. Zo ontstaat ruimte voor een veelheid van lokale zorgpraktijken die wel zijn ingebed in sociale wetgeving, maar veel vrijheid kennen wat betreft inhoud, oogmerk en organisatie. Mijn vermoeden is dat in de verte iets gloort van wat Sassen (2008) nieuwe 'politiek-juridische assemblages' heeft genoemd, een *governance*-potentieel dat werkingskracht heeft in ruimten waar de natiestaat onvoldoende bereik heeft: het lokale en transnationale. Ik zal dat nu wat meer uitwerken.

## De opkomst van crafting communities

We hebben vastgesteld dat de bestuurlijke drukte in het lokale veld snel groeit. Bestuurders van publieke instellingen, managers, professionals, politici en burgerorganisaties geven vorm aan beleids- en zorgpraktijken die zich niet zelden laten begripen als manifestaties van gulzig bestuur, maar soms ook als pogingen

hieraan te ontsnappen, of misschien zelfs wel als pogingen nieuwe verbindingen te leggen tussen nationale instituties en lokale sociale initiatieven. Met name deze laatste praktijken zijn in mijn optiek een teken van een fundamentele verandering, die op een soort van *emerging governance* wijzen. Met een term van Sennett (2008) spreek ik van *crafting practises*, ofwel praktijken die van onderop een brug beogen te slaan tussen lokale problemen en nationale oplossingen (Trommel, 2012; 2013). Mijn verdere vermoeden is dat zich hierbij een nieuwe rol aftekent voor 'sociale ambachtslieden' die dit smeedwerk in groepsverband verrichten. Deze zogenaamde *crafting communities* delen een specifieke cognitieve oriëntatie, die door Sennett wordt getypeerd met onder meer de volgende trefwoorden: afwijzing van rigoureuze oplossingen en perfectionisme, weten wanneer te stoppen, toewijding aan waarden als bescheidenheid, incompleetheid, empathie, aandacht en geduld. Dit alles maakt de *crafting communities* potentieel tot een interessant sociaalpolitiek alternatief voor gulzig bestuur.

Een wat meer sociologische duiding van dit fenomeen zou kunnen beginnen bij het moeizame debat over 'herstel van de eigen verantwoordelijkheid' in de verzorgingsstaat (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012). Mijns inziens wordt in de wereld van politiek en bestuur al te gemakkelijk gesproken over herstel van de *civil society* en bevordering van *actief burgerschap*. Wat zouden we hieronder moeten verstaan? Een terugkeer naar *gemeinschaft*, ofwel premoderne vormen van onderling hulpbetoon (*charitas*, kerk), op basis van sociale vertrouwdheid in kleine kring (*mechanische solidariteit*)? Het zou kunnen, maar in de context van hoogontwikkelde verzorgingsstaten is dat allemaal niet zo eenvoudig en bovendien niet zonder bijwerkingen. We hebben in het verleden niet voor niets allerlei vormen van beleid 'gecollectiviseerd'. Dat bood oplossing voor een reeks van problemen die als een boemerang terug zullen keren als we de sociale verantwoordelijkheden simpelweg teruggeven aan de *gemeinschaft*. En daar komt bij: liggen die oude vertrouwde gemeenschappen niet allang op het kerkhof van de verzorgingsstaat?

Maar misschien is het helemaal de bedoeling niet om premoderne tijden te doen herleven. Misschien is de retoriek over herstel van de verantwoordelijkheidszin juist bedoeld om de institutionele 'ziektes' te bestrijden waaraan al die grootschalige zorgsystemen tegenwoordig lijden. Dit zijn de nationale stelsels die berusten op *organische solidariteit*, ofwel lotsverbondenheid die opbloeit uit een abstract besef van wederzijdse afhankelijkheid in een open en functioneel gedifferentieerde samenleving (*gesellschaft*). De verzorgingsstaat is typisch een product van deze 'anonieme' gemeenschapsvorm, maar volgens velen ook een product dat in de loop der decennia ernstig is ontspoord. Het stelsel heeft afhankelijke burgers voortgebracht die steeds meer en steeds hogere eisen stellen aan de staat. De zorgsystemen kraken onder dit geweld en via nieuwe organisatietechnieken, die nadrukkelijker een beroep doen op de 'eigen verantwoordelijkheid' van burgers, worden dan ook pogingen ondernomen de doelmatigheid en dus houdbaarheid van de georganiseerde solidariteit veilig te stellen. Men kan zich echter afvragen wat hier met 'eigen verantwoordelijkheid' wordt bedoeld. Meestal toch vooral een dwang om levenskeuzes te maken die primair het systeembelang dienen: harder werken, langer werken, gezonder leven, en zo meer.

En zo laveert de roep om eigen verantwoordelijkheid tussen twee problematische uitersten: terugkeer naar premoderne vormen van gemeenschapszorg enerzijds, en inlijving van individu en gemeenschap in de logica van de moderne, grootschalige zorgbureaucratieën anderzijds. De *crafting communities*, zo luidt mijn stelling, bieden een alternatief voor deze slingerbeweging. In een boeiende studie naar de ontwikkeling van een nieuw type 'netwerkbedrijven' stellen Adler en Heckscher (2006) dat naast *gesellschaft* en *gemeinschaft* een derde gemeenschapsvorm kan worden onderscheiden, de zogenaamde *collobarative*. Waar *gesellschaft* gedijt in de schaduw van een open markt, en *gemeinschaft* een gesloten, lokale en hiërarchische structuur vergt, zou de *collaborative* opbloeien onder condities van een netwerksamenleving, waarin wederzijdse kennisafhankelijkheid cruciaal is. Een gedeelde oriëntatie op problemen, kennis en *skills* maakt gemeenschappen mogelijk die zowel in onderlinge nabijheid als op afstand opereren, en zowel vertrouwd als anoniem zijn. De auteurs doen het niet, maar het is verleidelijk om hier te spreken van een opkomende 'elektronische solidariteit'.

In deze lijn zie ik *crafting communities* als voertuigen voor sociaalpolitiek handelen in een institutionele context (van natiestaten) die dat zelf niet of niet voldoende meer kan opbrengen. Op verschillende plaatsen hebben we al eens beschreven hoe dat gaat in een context van 'internationale waardeketens', bijvoorbeeld in het geval dat een Nederlands bedrijf werk overbrengt naar elders in de wereld: werkgevers, juristen, lokale bestuurders, antropologen, verzekeringsdeskundigen gaan samen aan de slag om rudimentaire vormen van sociale zekerheid te smeden, die enerzijds zijn afgestemd op het Nederlandse arbeidsrecht, anderzijds op lokale behoeften (bijvoorbeeld Trommel, Bannink & Hoogenboom, 2007). Het zijn zulke 'crafting practises' die nu ook het lokale landschap steeds meer sieren. Daarmee herleeft het idee dat de lokale gemeenschap er in moreel en institutioneel opzicht toe doet, maar niet in de klassieke, vroegmoderne betekenis. Wat zich aandient, zijn gemeenschappen die op ambachtelijke wijze lokale problemen willen oplossen, met daarbij een scherp oog voor de samenhang met het bredere institutionele veld. Hiermee ontstaan de contouren van een globaal-lokale kennisdemocratie, om een term van In 't Veld te lenen, die wordt 'vastgeplakt' aan de oude institutionele orde, en zo een 'tweede moderniteit' zal gaan creëren (vergelijk Thelen, 2004; Beck, 1992).

## Ten besluit

Het voorgaande is verwant aan ideeën die Hans Boutellier (2011) formuleerde in zijn fraaie studie *De improvisatiemaatschappij*. Ook hij laat zien dat in de lokale beleidspraktijk steeds meer actoren, in wisselende verbanden, al improviserend hun weg zoeken. Wat ik hieraan in het bovenstaande heb willen toevoegen, is aandacht voor de bruggen waarop de jazzorkestjes moeten spelen. Zonder verbinding naar de al aanwezige *soundscapes*, zal slechts een angstig lokaal geluid opklinken dan wel het oorverdovende lawaai van gulzig bestuur.

Willem Trommel

## Literatuur

- Adler, P., & Heckscher, Ch. (2006). Towards Collaborative Community. In: Ch. Heckscher & P. Adler (red.), *The Firm as a Collaborative Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Bannink, D., Bosselaar, H., & Trommel, W. (2013). *Crafting Local Welfare Landscapes*. Den Haag: Eleven.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londen: Sage.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Köstler, U., & Schulz-Nieswandt, F. (2010). *Genossenschaftliche Selbsthilfe von Senioren. Motive und Handlungsmuster bürgerschaftlichen Engagements*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Mortier, E. (2012, 28 december). Vrede zij met ons. *De Standaard*.
- Oosterhout, T. van, & Boekholdt, M. (2013). *Burgerinitiatieven in de zorg* (ongepubliceerd paper). Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Panther, J.U. (2012). 'It ain't what you do (It's the way that you do it)': reciprocity, co-operation and spheres of exchange in two community currency systems in the North of England (proefschrift). Durham: Durham University.
- Sassen, S. (2008). Neither Global nor national: novel assemblages of territory, authority and rights. *Ethics & Global Politics*, 1 (1-2): 1-19.
- Sennett, R. (2008), *The Craftsman*. New Haven: Yale University Press.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2012). *Een beroep op de burger*. Den Haag: SCP.
- Swaan, A. de (1988). *In Care of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig Bestuur*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Trommel, W. (2012). Local Welfare and the Rise of the Crafting Community. In H. Kunne- man (Ed.), *Good Work, The Ethics of Craftsmanship*. Amsterdam: SWP Publishers, 77-92.
- Trommel, W. (2013). The Birth of the Crafting Community. In: D. Bannink, H. Bosselaar & W. Trommel, *Crafting Local Welfare Landscapes*. Den Haag: Eleven, 157-171.
- Trommel, W., Bannink, D., & Hoogenboom, M. (2007). De wereld een polder (The World a Polder). *Beleid en Maatschappij*, 34 (1): 57-68.
- Veer, J. van der (2013). Local Welfare Landscapes. The Case of Social Care in the Netherlands. In: D. Bannink, H. Bosselaar & W. Trommel, *Crafting Local Welfare Landscapes*. Den Haag: Eleven, 121-141.
- Veld, R. in't, (2011). *Transgovernance*. Potsdam: IASS.